Comisión de Asuntos Internacionales
Carpetas Nos. 2833 de 2014; 3036 y 170 de 2015

Versión Taquigráfica N° 65 de 2015

ACUERDO CON EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA RELATIVO A LA ASISTENCIA MUTUA ENTRE SUS ADMINISTRACIONES ADUANERAS

Dirección Nacional de Aduanas
ver exposición

ACUERDO DE SEDE CON EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ALTO REPRESENTANTE GENERAL DEL MERCOSUR

ver exposición

CONMEMORACIÓN DEL 70 ANIVERSARIO DE LA FINALIZACIÓN DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA CREACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 27 de mayo de 2015

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Jorge Meroni, Vicepresidente.
MIEMBROS:	Señores Representantes Roberto Chiazzaro, Silvio Ríos Ferreira, Jaime Mario Trobo y Tabaré Viera Duarte.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Pablo González.
INVITADOS:	Por la Dirección Nacional de Aduanas: contador Enrique Canon, Director Nacional y la escribana Laura Dighiero, integrante de la Asesoría de Relaciones Institucionales y Técnica.

SECRETARIO: Señor Gonzalo Legnani.

PROSECRETARIO: Señor Daniel Conde Montes de Oca.

SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Meroni).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

SEÑOR SECRETARIO (Gonzalo Legnani).- "Solicitud de audiencia del señor Presidente de la Comisión Central del Partido Social Demócrata Armenio Hagop Dicranian.- A través de Casa Armenia se solicita audiencia para el señor Presidente de la Comisión Central del Partido Social Demócrata Armenio, Hagop Dicranian, y su comitiva. Dicha audiencia es tanto para el ámbito de la Comisión de Asuntos Internacionales o el Grupo de Amistad Interparlamentario Uruguay- Armenia. La visita se enmarca dentro de la conmemoración del Centenario del Genocidio Armenio".

SEÑOR TROBO (Jaime).- Quisiera sugerir un procedimiento respecto a este tema.

Obviamente, podemos conceder la entrevista y, eventualmente, invitar al Grupo de Amistad Uruguay-Armenia -si ya está conformado- a fin de que asista.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que los Grupos de Amistad todavía no están conformados.

SEÑOR TROBO (Jaime).- Si a la fecha lo estuviera podríamos invitarlo o, en caso contrario, podríamos trasmitir la invitación a los Legisladores que puedan tener interés.

(Apoyados)

SEÑOR SECRETARIO (Gonzalo Legnani).- Aclaro que de acuerdo a lo resuelto en la Comisión, hasta que los Grupos de Amistad no estén conformados, ante cualquier solicitud del exterior sus integrantes son los miembros de la Comisión de Asuntos Internacionales tanto de esta Cámara como del Senado.

Esta delegación estará visitando Montevideo entre los días 22 y 23 de junio por lo que, como dice el señor Diputado Trobo, podría ser recibida por el Grupo de Amistad, si estuviera integrado, o por los miembros de las Comisiones de Asuntos Internacionales de ambas Cámaras.

SEÑOR TROBO.- Bien.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de otro asunto entrado.

(Se lee)

SEÑOR SECRETARIO (Gonzalo Legnani).- Proyecto de resolución: "CONMEMORACIÓN DEL 70 ANIVERSARIO DE LA FINALIZACIÓN DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA CREACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (C/170/2015)."

SEÑOR TROBO.- Informalmente mantuve algunas conversaciones a raíz del propósito que buscamos con este proyecto de resolución, que es un documento matriz que puede ser analizado y al que se le puede realizar alguna modificación en caso de que hubiera acuerdo, pero solicitaría que integre el orden del día de la Comisión para que podamos considerarlo en una próxima sesión.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay acuerdo en que integre el orden del día a fin de que pueda ser considerado en la próxima sesión.

(Ingresa a Sala una delegación de la Dirección Nacional de Aduanas)

——Damos la bienvenida al contador Enrique Canon, Director Nacional de Aduanas, y a la escribana Laura Dighiero, integrante de la Asesoría de Relaciones Institucionales y Técnica de la mencionada Dirección.

El motivo de nuestra invitación es el acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la asistencia mutua entre sus administraciones aduaneras.

El señor Diputado Silvio Ríos solicitó recibir más información acerca de este tratado aduanero por lo que les pedimos que concurrieran a fin de informarnos.

SEÑOR CANON.- Gracias por recibirnos y darnos la oportunidad de informarlos acerca de este y otros convenios que la Aduana uruguaya está impulsando celebrar con distintas administraciones aduaneras del mundo. No solamente nos referiremos a su contenido sino a su significación posterior, que no está explicitada.

La asistencia mutua y el intercambio de información entre las administraciones aduaneras deviene del incremento del comercio internacional y su complejidad. El comercio internacional ha adquirido nuevas formas y también nuevos roles que, en consonancia, se le adjudican a las aduanas en el mundo. Entre otras funciones las aduanas están para la protección del medio ambiente, el patrimonio cultural y el tráfico de especies protegidas; actúan contra el terrorismo internacional y establecen controles frente a los ilícitos aduaneros como el contrabando -esta es la función por antonomasia de la aduana-, pero también el tráfico de drogas y armas y, obviamente, juegan un rol en la recaudación de tributos. Pero a esto se agrega que el crecimiento del comercio internacional, que se dio, sobre todo, a partir del Acuerdo Ministerial de Bali de la OMC, tiene que hacerse de tal forma que facilite y simplifique los trámites de exportación e importación y de todas las operaciones de comercio internacional entre las aduanas que las controlan, en el entendido de que, hechas eficientemente, agregan seguridad y de que hechas ineficientemente agregan costos. De ahí deviene la proliferación de estos convenios -aduaneramente hablando, porque hay convenios internacionales de diverso tipo- y la necesidad de que los convenios de asistencia mutua e intercambio de información entre las aduanas estén en el orden del día. Con la aduana de Estados Unidos estamos llevando a cabo un convenio, fundamentalmente en esas dos direcciones: la asistencia mutua entre las aduanas para la lucha contra el fraude y los ilícitos aduaneros y el intercambio de información con determinados parámetros y límites. Los límites son importantes porque tienen que ver con la normativa interna de cada Estado que se salvaguarda. Una vez aprobado se intercambiará la información que la normativa permita y en las condiciones que lo permita. La asistencia mutua es muy importante, porque estamos hablando de una aduana de punta en el mundo, en materia de prevención, detección e investigación de las infracciones aduaneras.

El Acuerdo contiene disposiciones de estilo que, parcialmente, están recogidas en el Acuerdo del Mercosur, en el Acuerdo de facilitación de Comercio de la OMC en Bali, en el Convenio Multilateral de Asistencia Mutua en Materia Aduanera entre las Direcciones de Aduana de América Latina, España y Portugal y en el Protocolo de Acuerdo Marco sobre el Comercio de Inversión entre nuestro país y Estados Unidos, TIFA: Trade and Investment Framework Agreement.

Sobre el tema del contenido del Acuerdo, voy a dejar que luego ustedes realicen las preguntas que estimen necesarias, también para mutua ilustración. Ahora me voy a concentrar muy brevemente en las cosas que no están escritas, es decir cuál es la significación de estos acuerdos desde el ángulo de la Aduana uruguaya y desde el del comercio exterior uruguayo.

Como conversábamos fuera de este recinto este es uno de una serie de acuerdos internacionales que la Aduana uruguaya está tratando de celebrar. Hay otros que ya celebró que requieren de ratificación parlamentaria. Seguirán los de Azerbaiyán; seguirán los de la Federación Rusa, que la Aduana ya firmó, pero que precisan de esta ratificación.

En este marco de crecimiento del comercio internacional, al que me refería, comprenderán que la Dirección Nacional de Aduanas de cualquier país no puede modificar las condiciones de competitividad básicas, que son: tipo de cambio, tasas de interés, en fin, todas las variables macroeconómicas que inciden en la competitividad país, en la competitividad de las empresas. Lo que sí puede hacer, y es un rol que no le está asignado por ley a la Aduana, pero las aduanas modernas creo que van para ahí -particularmente en la Aduana uruguaya la Administración tiene un peso muy significativo-, es tratar de facilitar al máximo para que no incidan todas aquellas trabas al comercio internacional que no tienen mayor justificación, que no están dictadas por el cumplimiento de los roles que las aduanas tienen. Cada una sabrá dentro de su Estado soberano cuál es. En el caso uruguayo sobresale el riesgo fiscal. En el caso de Estados Unidos sobresale el riesgo de seguridad.

Entonces, las aduanas han convenido, en la jerga aduanera y en la Organización Mundial de Aduanas, dotarse de nuevos instrumentos para que la facilitación se conjugue con el control. Uno de los nuevos instrumentos que inicia esa cadena de nuevos instrumentos es lo conocido como Operador Económico Autorizado. En el nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay se recoge como Operador Económico Calificado, que es exactamente igual; recogemos la denominación del Código Aduanero del Mercosur.

El Operador Económico Calificado -discúlpenme si abundo sobre cosas ya conocidas, pero me parece importante establecer las bases de adónde queremos llegar- es una herramienta que ahora se asigna por ley a través del Código Aduanero para certificar la calificación de los operadores de comercio exterior que lo merezcan, básicamente que hayan comprobado un comportamiento fiscal y previsional adecuado, con condiciones de seguridad que sean presentables frente a aduanas extranjeras que prestigien este parámetro; condiciones de administración de su empresa que merezcan confiabilidad y, por supuesto, una situación económico- financiera aceptable. Todo esto certifica la Aduana a través de diversas auditorías, construcción que hemos hecho durante, aproximadamente dos años, asesorándonos con operadores de punta en esta materia, inclusive, con el ex Director de la Aduana sueca, que fue la primera en lanzar esta herramienta al mundo aduanero. Hechas las bases para que la Aduana tuviera las capacidades para certificar esos comportamientos nos dimos un plazo de un piloto, con seis empresas, para corregir sobre la marcha las insuficiencias que este proceso tuviera. Terminado eso empezamos a certificar operadores. En este momento llevamos siete operadores de comercio exterior certificados, dos despachantes de Aduana, un agente de carga, un transportista y otros de menor importancia. Por otra parte, hay aproximadamente entre ocho y diez operadores que están solicitando ser reconocidos como Operador Económico Calificado.

Una vez que la Aduana lo certifique como tal, le concede beneficios aduaneros tales como menores verificaciones físicas, tramitación de expedientes con urgencia, etcétera. Podría abundar, pero no creo que venga al caso. Sin embargo, ustedes comprenderán que todo esto ahorra costos a las empresas uruguayas. Estos ahorros de costos son en frontera. Para ejemplificarlo, quiero decir que si el Operador Económico Calificado hace una exportación que llega al Chuy, la Aduana uruguaya le concede estos beneficios, pero no sucede lo mismo, hasta tanto se haga un convenio con la Receita Federal del otro lado de la frontera.

Entonces, para terminar de redondear el ciclo es que las aduanas se dotan de convenios -que no son exactamente estos; ahora los voy a pasar a explicar- que le dan un marco legal para incluir próximos acuerdos en la dirección que acabo de decir con las aduanas con las cuales estamos celebrando esto. Quiero decir que este es el prerrequisito. De no existir este marco que nos da una cierta certeza jurídica todo es más difícil.

Entonces, ¿cuál es el paso que sigue? La Aduana uruguaya ensayó dos variantes. Una es -y viene a cuento con el ejemplo que di- la cadena de suministro confiable con Argentina y con Brasil. Se trata de un corredor aduanero en el cual cada aduana reconoce tres cadenas de operadores como confiables y, por lo tanto, les da -a convenir- los beneficios aduaneros que se convenga entre las Administraciones.

Al respecto, se va a iniciar el segundo semestre de este año un proceso piloto con la aduana de Brasil y también con la aduana argentina. Esto llevó un tiempo de preparación bastante dilatado, un año, pero está bastante avanzado y da certeza a cada uno de los actores.

La segunda herramienta que nos dimos es lo que se conoce en el mundo aduanero como acuerdos de reconocimiento mutuo. ¿Qué lo diferencia de lo anterior? Que el acuerdo de reconocimiento mutuo no solo reconoce un corredor, sino que se reconocen todos los operadores económicos calificados, en nuestro caso, autorizados, en el caso de la aduana de Estados Unidos, por poner este ejemplo, para darle los beneficios que mutuamente convengamos, es decir, no solo los que pasen por ese corredor, sino los siete en el caso de que

tengamos éxito. Si fuera hoy en día, los siete operadores económicos calificados tendrían un tratamiento, de alguna manera, preferencial, a su ingreso en la aduana de Estados Unidos y, por supuesto, en la aduana uruguaya, a su egreso. Esto es tras lo que estamos. Pongo el caso de Estados Unidos, como emblemático, porque es un mercado importante, pero es el caso de todos los mercados para lo cual precisamos este tipo de acuerdo con Azerbaiyan, con la Federación Rusa, con Corea, próximamente, con Japón, con algunos países de la Unión Europea y ese es el fundamento.

Más concretamente, quería decir que el día 11 de junio voy a concurrir al Consejo de la Organización Mundial de Aduanas, en Bruselas, en donde intentaré -y tengo avanzadas las conversaciones con la aduana de Estados Unidos-, conjuntamente con el comisionado de la aduana, mi colega de la aduana de Estados Unidos, hacer algún tipo de declaración que adelante que la aduana uruguaya y la de Estados Unidos van a iniciar un proceso de reconocimiento mutuo de sus operadores económicos autorizados o calificados. Esto llevará un tiempo dilatado, ya que merece auditorías mutuas para confiar en los procesos de certificación de cada quien, pero en un lapso de un año, según estimo, a partir de junio en adelante vamos a convenir iniciar ese proceso. Eso es lo que vamos a hacer públicamente en Bruselas, según lo que hemos acordado.

También hemos acordado que probablemente -cualquiera de las dos son cosas a confirmar, pero las conversaciones están adelantadas- en setiembre u octubre de este año el comisionado de la aduana de Estados Unidos venga a visitar la Aduana uruguaya y, si es posible, explicará ante ustedes y ante quien le interese, qué es lo que vamos a hacer en conjunto de aquí en más. Sería bueno -aunque no voy a forzar los tiempos parlamentarios, que entiendo que nos dan garantía a todos- tener todo lo más avanzado posible al 11 de junio y llegar a decirle al señor comisionado de la aduana de Estados Unidos que Uruguay ya tiene esto ratificado por su Parlamento o, al menos, con media sanción de su Parlamento. Esto nos daría viento en las velas para llegar al objetivo final.

Muchas gracias.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Nos gustaría que la doctora hiciera un "racconto" sucinto del articulado.

SEÑORA DIGHIERO (Laura).- Lo primero que hay que tener en cuenta es que se trata de un acuerdo internacional que obliga a los países; las autoridades de aplicación son las aduanas, pero las de ambos países tienen diferentes características: del lado de Uruguay tenemos a la Dirección Nacional de Aduanas, pero del lado de Estados Unidos hay dos organismos: Custom and Border Protection, que es el servicio de aduana de inmigración y el servicio de control aduanero.

Por lo tanto, son dos organismos del Estado que tienen diferentes potestades y competencias. La aduana americana, como tiene servicio de inmigración y los temas de seguridad, tiene muchas más competencias que la aduana uruguaya y eso fue lo que se tuvo en cuenta al empezar la negociación. Por eso ustedes van a ver que a lo largo del articulado se hace remisión varias veces a la normativa interna.

La Dirección Nacional de Aduanas actúa en un marco de legalidad, tiene sus competencias, depende del Ministerio de Economía y Finanzas y, por lo tanto, siempre que negocia estos acuerdos queda salvaguardado que, en algunos casos, no tiene competencia en algunas de las cuestiones que se ponen en el articulado; por lo tanto, las va a cumplir en la medida de sus posibilidades o si involucra la intervención de otro organismo, va a remitir la información a ese organismo.

Eso es lo que sucede actualmente, aunque no tengamos un acuerdo aduanero específico, en lo que hace al narcotráfico. Cuando hay un procedimiento de drogas, la mayoría de las veces se basa en información. Esa información la maneja la Junta Nacional de Drogas donde está presente la Aduana e Interpol. Existe, a nivel de la Organización Mundial de Aduanas, lo que se llama RILO, que es un nexo entre las aduanas, donde hay alertas. Todos los días estamos recibiendo información de contenedores que pueden ser sospechosos. Cuando la Aduana recibe información que tiene que ver con drogas lo trasmite a la Junta; puede tratarse también de delitos de propiedad mercaria. En fin, se trata de; todo eso que decía el Director que hoy enfrenta la Aduana y que es necesario abordar para la protección de la sociedad toda.

En cuanto al contenido y la estructura del proyecto, tiene un preámbulo, donde referencia los antecedentes, en especial una recomendación de la Organización Mundial de Aduanas del año 1953, donde ya se veía que

era necesario para las aduanas promover estos acuerdos de cooperación, sobre todo hoy en que los delitos no se circunscriben a los límites del país, sino que son transnacionales. Por lo general, una empresa que comete fraude en un país, tiene ya otra sucursal que lo comete en el otro. De ahí, tanto desde el punto de vista tributario como aduanero, la importancia de la información.

Este proyecto de ley tiene un articulado que es relativamente breve.

El artículo 1º establece las definiciones para que de ambas partes se dé la misma interpretación a los conceptos que se utilizan.

El artículo 2º es el más importante porque delimita la actuación que va a tener la Dirección Nacional de Aduanas, siempre conforme a las disposiciones y limitaciones del ordenamiento jurídico interno, dentro de los límites de su competencia y con sus recursos disponibles. Hay una asistencia general que tiene que ver con la información sobre las operaciones de importación y exportación que se realizan en cada uno de los países. Asimismo, existe un intercambio de información para mejorar las capacidades de control de cada una de las Aduanas, que tiene que ver con los métodos utilizados para el control de las cargas y los pasajeros, con la aplicación exitosa de algunas técnicas y modalidades de delitos que aparezcan en un momento dado, que pueden ser útiles para que la Aduana preste atención sobre determinado tipo de corrientes comerciales, así como estudiar y probar equipos y procedimientos nuevos y tratar todo asunto administrativo general.

Es importante que esto sea lo más amplio posible porque va a posibilitar beneficiarnos de la experiencia de la Aduana que esté más avanzada. Podremos intercambiar funcionarios para entrenamiento y capacitación en las áreas que se determine.

Por otra parte, hay una asistencia específica denominada "procedimiento de vigilancia especial", lo que a veces rechina y ha sido motivo de consulta. Inclusive, la entrega controlada es algo habitual en materia de narcotráfico. Importa tanto incautar la droga como identificar a los responsables. Por eso, en esas operaciones muchas veces se deja que se entregue la droga para realizar la captura. Estos procedimientos se llaman "entregas vigiladas". No quiere decir que la Aduana nos esté vigilando a todos. Cuando uno llega al aeropuerto de algún lado, en todas las Aduanas del mundo lo están mirando por cámaras. Cuando uno aprieta un botón y le sale un canal rojo, no es por suerte, sino porque alguien vio que tenía actitudes sospechosas y quiso controlar esa valija. Esto es lo que se prevé.

Lo mismo sucede con la mercadería en tránsito. Tuvimos una experiencia con un contenedor sospechoso que no pudimos abrir porque estaba en tránsito. Se pasó la información a la Aduana de destino y, efectivamente, había mercadería que no estaba declarada.

También están previstos otro tipo de ilícitos que tienen que ver con la falsificación bancaria, la protección de fauna y el patrimonio.

El numeral 5. del artículo 4º puede llamar la atención y tiene que ver con la posibilidad de que una Aduana le pida a otra que incaute una mercadería o que decomisa. Eso no lo puede hacer la Aduana uruguaya y por eso se establece: "sin consideración de reciprocidad". En el momento de la negociación planteamos esto en la Aduana de Estados Unidos y nos dijeron: "¿Por qué van a perder ustedes la oportunidad de que la Aduana de Estados Unidos -que sí lo puede hacer- lo haga si se lo piden?". La Aduana uruguaya dirá que no puede o habrá que pedir autorización al Juez competente.

Hay un artículo que tiene relación con las formas y los contenidos de las solicitudes; son por escrito y se pueden adelantar verbalmente. También se hace referencia a cómo se van a transmitir los tipos de documentos. Asimismo, se designan puntos locales para que hagan las solicitudes. Por otra parte, se prevé expresamente que los funcionarios de una Aduana, a solicitud de la otra, puedan actuar como testigos en un procedimiento judicial. Se hace mención a si se les da inmunidad diplomática o no, según lo que establezca la legislación de cada país. También se establece cómo se cumplen las solicitudes. El artículo 8º hace referencia a que es en la medida de lo posible, siempre y cuando el ordenamiento jurídico lo permita.

A mí me gusta la práctica; debemos ver cómo se ponen en funcionamiento esos acuerdos. La semana pasada, se dio la noticia de la detención de una persona por fraude. Este es un procedimiento que se hizo en 2011 con la Aduana argentina. Vinieron funcionarios de ese país, a través del convenio del Mercosur, a pedir

información. Hablaron con la Justicia Penal y el procedimiento terminó con la detención de una persona por un fraude de más de US$ 9:000.000.

También se establecen las limitaciones al uso de la información. Casi todos los países del mundo tienen normativas compatibles en materia de confidencialidad y protección de datos. Nosotros la tenemos en cuenta siempre que negociemos estos acuerdos. Solamente se puede utilizar la información para el fin para el cual fue solicitada. Si una Aduana necesita utilizarla en un procedimiento, tiene que pedir autorización a la otra. Hay una información que se da de cualquier manera: cuando está en riesgo la salud pública. Nos referimos a bienes que son más preciados entre los países.

Asimismo, se establecen excepciones al intercambio de información: cuando puede estar en juego la seguridad nacional. En ese caso, la Aduana se lo tiene que comunicar al otro país. Del mismo modo, cuando una Aduana le pide a otra algo que ella misma no puede cumplir, tiene que advertírselo. Darlo o no darlo va a ser discrecional porque en ese caso no va a tener reciprocidad.

También se hace referencia a quién se hará cargo de los costos de la solicitud, a las disposiciones de implementación del acuerdo, a la vigencia y a las denuncias que establece el Ministerio de Relaciones Exteriores. El ámbito territorial de aplicación es todo el territorio aduanero, incluidas las zonas francas. A partir del nuevo Código, estas son parte del territorio aduanero.

SEÑOR TROBO (Jaime Mario).- Quisiera realizar una consulta relativa al estado de la ratificación en el territorio de los Estados Unidos. ¿Tienen información de si esto ha sido acordado?

SEÑORA DIGHIERO.- Estados Unidos tiene un régimen diferente. Para iniciar la negociación de un acuerdo de este tipo, debe tener la aprobación del Congreso. Eso es una particularidad de la negociación. La propuesta fue de Estados Unidos y la cambiamos, pero no en cuanto a la sustancia, porque si no tenían que pedir nuevamente autorización. Cuando el acuerdo se firmó, tuvo un trámite breve y ya está en condiciones de aplicarse. Por eso, no entendían cómo nosotros demoramos tanto y les explicamos nuestro procedimiento.

SEÑOR CANON.- Esto fue firmado el 13 de mayo de 2014 por el Canciller de la República y el Director de Aduanas de Estados Unidos, en ocasión de la visita presidencial.

SEÑOR TROBO (Jaime Mario).- La pregunta que formulé es por el estado de ratificación del acuerdo en Estados Unidos y tiene que ver con la rapidez del trámite aquí. Debido al contenido del acuerdo, a las explicaciones que se han brindado y al análisis que se hizo en el Senado, estamos en condiciones de votarlo afirmativamente, habilitando a que su trámite se diligencie rápidamente.

Quisiera formular otras preguntas respecto a un tema de carácter general que introdujo el Director Nacional de Aduanas, relacionado con los operadores acreditados. Esto parece ser una novedad interesante en lo que respecta a la relación entre las Aduanas de otros países y del Uruguay. Me interesa saber qué grado de avances hay con relación a esos acuerdos con las Aduanas de los países que tienen determinada cantidad de exportadores. Habitualmente, hay problemas con Argentina y Brasil, que son nuestros territorios vecinos; una gran cantidad de uruguayos exportan pequeñas cantidades. ¿En qué medida ese proceso de certificación que avanza en nuestro país -y que, eventualmente, está avanzando en Brasil y en Argentina- va a significar que haya menos problemas? ¿O simplemente los problemas serán de carácter político y tendrán otro contenido? ¿Esa situación nos puede resolver los problemas que hoy no se sabe de dónde vienen y suponen demoras, contrariedades y dificultades para los exportadores uruguayos?

SEÑOR CANON.- Voy a comenzar por decir que las modalidades son bien parecidas; las voy a separar solo a los efectos del análisis.

Desde el año pasado, tenemos firmados con Argentina y con Brasil -fui a Buenos Aires y firmé con la AFIP y el Director de la Receita Federal estuvo aquí y firmó en el Ministerio de Economía y Finanzas- los acuerdos para las cadenas de suministro confiable, en las que nos vamos a reconocer mutuamente. En cualquiera de los dos casos -lo conversábamos con la escribana Laura Dighiero fuera de aquí-, esto se realizó en muy buenos términos; afortunadamente, tenemos excelente relación tanto con la Dirección como con los mandos medios

y los técnicos de ambas aduanas. Inclusive, en el caso de Brasil, después de negociaciones muy arduas pero provechosas, llegamos a la posibilidad -tal como hizo el Ministerio del Interior con la Dirección General de Migración- de reconocer la actuación de la aduana vecina, de manera de no hacer dos actuaciones sino una sola. Concretamente, en el caso aduanero, esto se circunscribe a la verificación física. Si hay algo que va a entrar al Uruguay y merece verificación física por la gestión de riesgo de la Receita Federal, va a verificar -inclusive con presencia de algún verificador de la Aduana uruguaya- la Receita Federal y la Aduana uruguaya reconocerá esa verificación de manera de no repetirla en nuestra frontera, y viceversa.

En el caso de la Aduana argentina, estoy gratamente sorprendido por la acogida que ha tenido esta iniciativa. Hasta hemos intercambiado los nombres de las cadenas posibles que la integren -se va a circunscribir a ellas y no a todo el comercio-, pero es como abrir una hendija en este comercio que tantas dificultades tiene. La Aduana argentina hasta ha tenido más interés y ha sido más proactiva que la uruguaya. En la Aduana uruguaya tenemos nuestras propias dificultades con relación a la pregunta del señor Diputado Trobo -es bueno reconocerlo-, pero aceleradamente estamos tratando de modificarlo. No ha sido sencillo porque es un proceso largo alinear a todo el mundo en la Dirección Nacional de Aduanas en el sentido de que este es un mecanismo que sirve a nuestro cometido pero también al comercio exterior uruguayo.

Por ejemplo, imaginen que el operador económico calificado tiene que hacer una serie de inversiones en seguridad, en administración, en contabilidad, etcétera, para ser calificado como tal: los beneficios prometidos le tienen que llegar; sin embargo, siempre hay alguien -o puede haber alguien- en algún lugar de la frontera que se olvida de otorgárselo. Eso habla en contra del sistema, por lo que estamos haciendo todos los esfuerzos para que nadie obvie que existe un operador económico calificado; inclusive, en el pasaje de la Aduana del Chuy hay un cartel que indica por dónde deben dirigirse los operadores económicos calificados. Es una conciencia de toda la organización que frente a un trámite o un expediente de un operador económico calificado nadie lo deje dentro de un cajón más tiempo que el que habilita el Decreto 500.

De manera que, estimo que en los casos de Argentina y de Brasil esto nos va a favorecer, si bien no va a estar exento de dificultades. P..ara abundar en ello: las cadenas con cualquiera de los dos países no van a incluir aquellas mercaderías que merezcan algún tipo de calificación fito- zoo- sanitaria, porque merecen otros tiempos, pero sí va a estar contenido todo lo que sea verificable con facilidad, por ejemplo, las partes de autos, etcétera.

Esto tampoco quiere decir que los operadores económicos calificados no estén vigilados por las aduanas respectivas en materia de riesgos: se van a aplicar exactamente los mismos canales -el canal rojo, que quiere decir verificación física- a aquellos que tengan mayor riesgo. Lo que sí vamos a disminuir es el porcentaje de canales de verificación física porque en la experiencia aduanera internacional el delito se aprovecha de los operadores económicos calificados para poner cosas dentro de su carga. Por eso, también existe la certificación en seguridad que nos va a presentar frente a las aduanas del mundo como una Aduana y un país confiable para estos efectos.

Con relación a Estados Unidos opera lo mismo, con la diferencia de que es un reconocimiento de todos los operadores, de ellos y de nosotros. Comprenderán que el proceso de Acuerdo de Reconocimiento Mutuo seguramente va a insumir de parte de Estados Unidos muchas auditorías que tengan que ver con certificar la seguridad de las cargas que llegan a ese país porque ese es su riesgo. En efecto, estamos absolutamente preparados y dispuestos para recibir esas auditorías, salvarlas y tener el beneplácito de la aduana de Estados Unidos y de los países que siguen también, que de repente no son muy importantes en cuanto al flujo comercial; me refiero a Alemania, Francia, Italia, y muchos más, con los cuales estamos negociando esto en un proceso muy largo.

También hay una dificultad que hemos vencido en buena medida y es la de que el empresariado uruguayo, en principio, tenía ciertas resistencias o suspicacias con respecto a esto por dos lados. A nadie le gusta tener un organismo controlador adentro y esto es comprensible, no es nada delictivo: es como si cualquier empresa tuviera en su seno a la DGI. Nosotros tenemos potestades para ingresar en las empresas y pedirles lo que sea, pero una cosa es eso y otra que te vengan a auditar para darte una cocarda. Esto se ha ido venciendo con el tiempo y va de la mano con la segunda prevención que es que para ser operador económico calificado hay que demostrarlo, entonces, eso merece algunas inversiones en seguridad y en controles de los que hoy las empresas carecen. De todas maneras, lo han hecho de buen grado y, de hecho, estas siete empresas más las ocho o diez que estamos esperando avalan el hecho de que el empresariado uruguayo empezó a cumplir. Los

Acuerdos de Reconocimiento Mutuo van a potenciar esto y estamos preparando a la Aduana para tener muchos acuerdos de reconocimiento mutuo y muchos operadores económicos calificados, lo que quiere decir tener los recursos necesarios para que esto sea un sello de seguridad.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Otro aspecto que habla de la eficiencia y de la bondad de este acuerdo refiere a las consultas verbales.

Lo bueno que tiene este sistema es que todas las solicitudes están hechas por escrito, pero que en un caso de urgencia se puede recurrir a la solicitud de colaboración verbal que luego se regulariza por escrito. Esto también habla bien del sistema, que permite cubrir los casos extremos y urgentes, como cuando se detecta un problema con una carga cuando ya fue embarcada. Por ejemplo, en el caso de que se detecte que hay un problema con una carga aérea, si hubiese que apelar al mecanismo por escrito no se llegaría a tiempo. Las llamadas permiten acelerar la gestión de la aduana de recepción y esto habla de la calidad del acuerdo. Lo bueno también es que no hay injerencia.

Este ha sido un tema de preocupación ante la eventualidad de que funcionarios de la aduana de Estados Unidos estuviesen ejerciendo funciones en la Aduana uruguaya. Me consultaron si se podía dar este caso y respondí que no. En el único caso en que podría darse una comparecencia de un funcionario de una aduana de origen sería en el caso en que tuviese que actuar como testigo, pero si fuera así estaría dentro de la órbita de la Justicia y los convenios que existen al respecto. Por lo tanto, la soberanía también está salvaguardada en este tipo de acuerdo. Es importante resaltar esto.

SEÑORA DIGHIERO.- También estamos firmando un acuerdo con Israel, que llegará pronto porque ya estamos cerrando la negociación. Con China lo hemos iniciado y es bastante largo; cada país tiene sus características y hay que hacer un proceso diferente.

Me gustaría aclarar algo sobre lo que dijo el señor Diputado Trobo. Las que negocian los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo son las aduanas. Si hay un problema que en el ámbito del Mercosur no existe -más allá de los problemas políticos- es el de relacionamiento entre las aduanas, porque todas se ven enfrentadas a las mismas dificultades.

Los proyectos de cadena de suministros que estamos haciendo son aduaneros; las trabas sanitarias que pueden tener los productos uruguayos o las declaraciones juradas argentinas van a seguir existiendo porque van por otros carriles. Lo que planteamos para el Mercosur fue que una vez que funcionen los pilotos de tres empresas se entrará en producción, se firmará un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo y se incorporarán empresas. Como en el Mercosur tenemos un grupo de trabajo donde están todos los organismos que operan en frontera, ya empezamos a hablar con ellos de este programador económico autorizado con la intención de incorporar en el futuro, por ejemplo, a las autoridades sanitarias. Aspiramos a ello porque la mayoría de los productos que exportamos a Brasil tienen controles sanitarios. No tiene sentido que las aduanas les den un canal rápido y después falte la licencia para que exporten el arroz. Esto lo tenemos en cuenta, pero las trabas no van a ser automáticas al punto de desaparecer porque las declaraciones juradas van a seguir existiendo en tanto Argentina las tenga. Esto más los controles sanitarios lo tenemos en cuenta para empezar a hablar con ellos. La iniciativa de la ventanilla única también va a ser importante.

SEÑOR RÍOS (Silvio).- Creo que este es un tema complejo y de su análisis surge que tiene como orientación mejorar las prácticas, y eso trae aparejado los beneficios que aquí se han dicho.

Creo que estamos en condiciones de acelerar este proceso -como dijo el señor Diputado Trobo- lo más posible.

En el programa de operador económico autorizado hay siete empresas que ya están operando y me gustaría saber si son empresas públicas y/o privadas. Quisiera saber cómo ha impactado esto dentro del sector empresarial, teniendo en cuenta que somos un país que se propone seguir exportando y aumentando el comercio exterior. Nos gustaría saber qué podemos hacer nosotros para colaborar.

SEÑOR CANON.- Efectivamente, fue un proceso largo, y al comienzo hubo suspicacias y prevenciones totalmente legítimas debido al desconocimiento del procedimiento y sus beneficios. Además, se manejó

la certeza de los beneficios antes de hacer una inversión. Hoy todo esto está bastante superado. De las siete empresas recuerdo que: dos son despachantes de aduana, uno es agente de carga -el primero que se certificó-, un transportista, un operador exportador, y además entre ocho y diez están esperando ser certificados. Quiero agregar que tenemos la oferta generosa de la ANII de financiar el proceso de certificación de aquellas empresas medianas o pequeñas que no tengan la capacidad económica financiera para hacer frente a este proceso de certificación. Así se dispone de fondos para que sean adjudicados. Están llegando solicitudes del sector privado, de pequeñas y medianas empresas para ser asistidas. Al respecto, Aduana las certifica y luego las deriva a la ANII, constando que, de acuerdo con su comportamiento fiscal, previsional y fiscal- aduanero son merecedoras de esa asistencia.

Estimo que en el sector privado este mecanismo ha operado positivamente. Es indudable que siempre se paga un derecho de piso, que ya mencioné. En lo que compete a la Dirección Nacional de Aduanas, ha habido algún incumplimiento muy puntual en relación a los beneficios prometidos, pero fue rápidamente corregido. De manera que el sistema goza de buena salud y va a estar potenciado por estos acuerdos, que son atractores de empresas que tienen flujos con determinados "partners" comerciales en el exterior. Esto también nos va a poner una presión para tener una mayor cantidad de acuerdos, porque nosotros comercializamos con 150 países y aquí apenas habremos nombrado 10 o 12. Dentro de nuestras capacidades y recursos limitados, vamos a poner énfasis a esto en los próximos cinco años, que es el producto estrella de la División Nacional de Aduanas. Como ya dije, no solo compete a un grupo que trabaja en operador económico calificado sino que tiene que ver con toda la Aduana y que esta y todo su personal -el funcionario de frontera, el de gestión de riesgo, etcétera- internalicen que esto es un interés país.

SEÑOR VIERA (Tabaré).- Me parece más que interesante y positivo este acuerdo, y va a ser útil para nuestro comercio exterior y para obligarnos, como dijeron ustedes.

Mi pregunta tiene que ver con el proceso de certificación. ¿Las exigencias para que las empresas -sobre todo, no las de gran porte- puedan lograr la certificación implica costos muy altos?

SEÑOR CANON.- En primer lugar, olvidé decir un detalle que no es menor. Esto es voluntario. No hay exigencia alguna; se presentan aquellos que quieren.

En segundo término, quiero decir que hay operadores económicos privados que tienen la previsión contraria. Su razonamiento es el de no ser operador económico calificado y, por tanto, ser perjudicado en la competencia. Si bien eso tiene una parte de verdad -ya que operadores económicos calificados no pueden ser todos-, hay otra parte que lo complementa y es que puesto el sello de reconocimiento mutuo de operador económico en la Aduana uruguaya -en la jerga aduanera esto tiene un peso determinante en el mundo- estoy seguro -aunque no lo puedo demostrar- de que se beneficia el conjunto del comercio exterior uruguayo; es como si fuera el malla oro adelante, y después viene el pelotón.

El proceso tuvo sus vaivenes; por eso, se dio la preparación y el piloto, y el asesoramiento internacional que nos fue muy útil. Al principio, pusimos la vara muy alta en el proceso previo a lanzar el piloto, la bajamos y con el piloto la bajamos un poco más. Y ahora la seguimos bajando desde el ángulo de que una de las exigencias era tener tres estados contables auditados. Esta exigencia es superior a lo que la DGI reclama a pequeñas y medianas empresas. Por tanto, dentro de la Ley de Presupuesto vamos a remitir un artículo que rebaje este requisito, con los recaudos de que para algunas empresas sí y para otras no. En el resto de las auditorías contamos con la certificación de este consultor internacional, que es altamente calificado. A nivel internacional nos ha ayudado mucho porque es el embajador de Uruguay en el mundo aduanero. Ha incidido mucho para lograr estos acuerdos verbales que hoy tenemos con la Aduana de Estados Unidos. También él y su equipo -son dos- han adiestrado a nuestra gente. Además, tenemos un consultor nacional que tiene alta experticia en temas de seguridad de comercio exterior. No estoy en condiciones de abundar porque lo desconozco, pero sí sé que hemos puesto la vara de manera que sea internacionalmente aceptable. Esto nunca se puede perder porque si no se bastardea la herramienta y nos haría muy mal que la Aduana uruguaya firmara un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo con otra Aduana y después llegara dentro de un contenedor del operador económico calificado algo que fuera perjudicial. Tendremos que protegernos de esa eventualidad de tal manera que la vara esté equilibradamente puesta para que pueda acceder a ese beneficio una buena cantidad de agentes de comercio exterior. También hablé de la situación financiera, de la gestión administrativa y de la seguridad, inclusive, en la cadena.

Reitero que la vara está equilibradamente puesta. Además, hay una estrategia regional. Cuando fui Vicepresidente de la Región de las Américas y el Caribe de la Organización Mundial de Aduanas, elaboramos una estrategia regional para mantener una vara que no bastardeara la herramienta. Si la herramienta se bastardea, pierde significación internacional. La Aduana uruguaya está en condiciones de decir que está en muy buena posición con relación a las aduanas de América, con excepción de las de punta. Además, estamos contestes en ayudar a las empresas a superar sus problemas con la menor inversión posible.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia y la colaboración de los invitados.

(Se retiran de sala la escribana Laura Dighiero y el contador Enrique Canon)

——En discusión el proyecto referido a "Acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la asistencia mutua entre sus administraciones aduaneras. Aprobación".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cinco por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR TROBO.- Propongo como miembro informante al señor Diputado Chiazzaro.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- A continuación, corresponde tratar el proyecto relativo a "Acuerdo de sede con el Mercado Común del sur (Mercosur) para el funcionamiento del Alto Representante General del Mercosur".

Tiene la palabra para presentar el preinforme el señor Diputado Chiazzaro.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Esta normativa ya fue aprobada en el Senado y es parte de la decisión 63/10 del Consejo Mercado Común que crea el Alto Comisionado del Mercosur. A su vez, de acuerdo con las disposiciones del Mercosur, se aprueba la decisión 16/3, que es el Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur.

Es realmente poco lo que tenemos para decir respecto a este tipo de acuerdo de sede, del cual Uruguay tiene antecedentes.

Este acuerdo se celebra a los efectos de viabilizar el funcionamiento de un organismo internacional en territorio uruguayo: el Alto Representante General del Mercosur, que se origina en la decisión 63/10 del Consejo Mercado Común del Mercosur. En la mencionada decisión se detallan las funciones que debe cumplir: presentar al Consejo Mercado Común y al Grupo Mercado Común propuestas vinculadas al proceso de integración del Mercosur, incluyendo los Estados Asociados; asesorar al Consejo Mercado Común, cuando le sea solicitado, en el tratamiento de temas relacionados al proceso de integración en todas sus áreas; coordinar los trabajos relativos al Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur; impulsar iniciativas para la divulgación del Mercosur en los ámbitos regionales e internacionales; representar al Mercosur por mandato expreso del Consejo del Mercado Común y en coordinación con los órganos de la estructura institucional del Mercosur correspondientes; participar como invitado en eventos y seminarios que traten sobre temas de interés del Mercosur; contribuir para la coordinación de las acciones de los órganos del Mercosur en temas relacionados con sus atribuciones; mantener diálogo con otros órganos del Mercosur en temas relacionados con sus atribuciones; coordinar las misiones de observación electoral solicitadas al Mercosur y la realización de actividades y estudios vinculados a la consolidación de la democracia en la región; realizar las actividades que sean requeridas por el Consejo Mercado Común; participar, como invitado, en las reuniones del Consejo Mercado Común y, cuando se el caso, de las reuniones del Grupo Mercado Común, y coordinar con el grupo Mercado Común la organización de misiones conjuntas de promoción y comerciales.

Vale decir que el Alto Representante General del Mercosur es una institución que se ubica bajo el mandato del Consejo Mercado Común y tiene la función prioritaria de asesorar y coordinar el funcionamiento de los órganos del Mercosur. Siendo, entonces, un órgano más de la estructura orgánica del Mercosur, los países miembros acordaron que tenían que asignarle una sede y que ésta debía ser la ciudad de Montevideo. Eso se instrumenta a través de la decisión 16/13 del Consejo Mercado Común y en cumplimiento del artículo 36 del Protocolo de Ouro Preto.

La ubicación de dicho órgano estará en nuestra capital, lo cual permitirá actuar de forma fluida y coordinada con importantes órganos del Mercosur con sede en la misma ciudad; entre ellos, cabe destacar la presencia de la Secretaría del Mercosur y de la Unidad de Apoyo a la Participación Social.

Por consiguiente, corresponderá a la Cámara de Representantes aprobar este acuerdo de sede típico, que tiene un formato estándar sin ninguna particularidad relevante no solo respecto de los que se firman con otros organismos internacionales, sino con los que ya se han firmado para otros organismos del Mercosur, como los acuerdos de sede para la instalación en nuestra ciudad de la Secretaría y el Parlamento del Mercosur.

En el Acuerdo se establecen cinco Capítulos referidos al ámbito de aplicación, a saber, el relativo al Alto Representante, a los funcionarios del Alto Representante y, finalmente, disposiciones generales.

Especialmente destacamos que se indica que en el ejercicio de sus funciones gozará en el territorio de nuestro país de la capacidad jurídica de derecho interno, pudiendo tener en su poder fondos de cualquier moneda, abrir cuentas en instituciones bancarias y recibir, o remitir, libremente fondos.

El artículo relevante y fundamental para el ejercicio de su función es el relativo a la inmunidad de jurisdicción. Al respecto, a título expreso, se dispone que en tanto órgano del Mercosur, gozará de inmunidad de jurisdicción en todo lo atinente al ejercicio de sus funciones, estableciéndose que el Mercosur podrá renunciar a dicha inmunidad.

Asimismo, incluye los artículos correspondientes a la inviolabilidad de la sede y sus archivos, cualquiera sea el lugar donde estos se encuentren.

Entendemos que corresponde este otorgamiento, ya que se trata de las garantías que el país concede para el correcto funcionamiento de un organismo internacional.

También señalamos a título especial el detalle del otorgamiento de exenciones tributarias y facilidades de comunicación.

Se trata, pues, como ya dijimos, de un acuerdo estándar para poner en funcionamiento un órgano más del Mercosur, que tiene su sede en Montevideo, lo cual es altamente beneficioso para la consolidación institucional de nuestro proceso de integración y que consagra a Montevideo como su capital.

De momento, es cuanto quería informar.

SEÑOR VIERA DUARTE (Tabaré).- Vamos a votar la creación de este cargo, pero queremos dejar constancia de que el Mercosur, en su proceso de tantas décadas, continúa acrecentando su institucionalidad, sus representantes, cargos y gastos y, lamentablemente, ha avanzado lento y muy poco en la integración efectiva, tanto en lo que tiene que ver con las personas físicas como con el mercado común.

No obstante, veo con beneplácito algunas iniciativas del actual Gobierno de avanzar por lo menos bilateralmente con Brasil, lo que demuestra lo difícil que es avanzar como bloque.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el proyecto.

(Se vota)

——Cinco por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.-

Tiene la palabra el señor Diputado Trobo.

SEÑOR TROBO (Mario).- Estos dos asuntos fueron aprobados por el Senado en la Legislatura pasada, por lo que recién están iniciando el trámite legislativo correspondiente.

Creo que deberíamos hacer gestiones con la Presidencia de la Cámara de Representantes para que el plenario los apruebe rápidamente y puedan enviarse al Senado, tal vez la semana que viene.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se harán las gestiones correspondientes para que estos asuntos se incluyan en el orden del día de las sesiones de la semana que viene.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.